

N° 58

# SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1981-1982

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 1981

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1982, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE*

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur.

*Rapporteur général.*

TOME III

**LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES**  
(Deuxième partie de la loi de finances.)

ANNEXE N° 31

**TEMPS LIBRE**  
**IV - Tourisme**

*Rapporteur spécial : M. Yves DURAND,*

---

(1) *Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Henri Duffaut, Jacques Descours Desacres, Geoffroy de Montalembert, Jean Cluzel, vice-présidents ; Modeste Legouez, Paul Jargot, Yves Durand, Louis Perrein, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; René Ballayer, Charles Beaupetit, Stéphane Bonduel, Henri Caillavet, Jean Chamant, René Chazelle, Marcel Debarge, Gérard Delfau, Marcel Fortier, André Fosset, Jean-Pierre Fourcade, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Goetschy, Robert Guillaume, Marc Jacquet, Tony Larue, Georges Lombard, Michel Manet, Josy Moinet, René Monory, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Robert Schmitt, René Tomasini, Henri Torre, Camille Vallin.*

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (7<sup>e</sup> législ.) : 450 et annexes, 470 (annexe 38), 471 (tome XXIII) et In-8° 57  
Sénat : 57 (1981-1982)

---

Loi de Finances - Association française d'action touristique (AFAT) - Temps libre - Tourisme - Vacances.

## SOMMAIRE

	Pages
<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS .....</b>	4
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	7
<b>AVANT PROPOS .....</b>	12
<b>CHAPITRE I : PRESENTATION DETAILLEE DES CREDITS .....</b>	13
<b>A - Les crédits inscrits à la « Section Tourisme » du budget du Ministère du Temps Libre .....</b>	13
1. Les dépenses ordinaires .....	13
2. Les dépenses en capital .....	16
<b>B - Pour mémoire : les crédits intéressant le tourisme et figurant dans d'autres fascicules budgétaires .....</b>	18
<b>CHAPITRE II : UNE PRIORITE : LE TOURISME SOCIAL .....</b>	22
1. Un financement exceptionnel est accordé aux villages de vacances .	22
2. Des moyens importants sont affectés au profit du camping, du caravanning et des parcs résidentiels de loisirs .....	23
<b>CHAPITRE III : UN EFFORT : LA TRES FORTE AUGMENTATION DU MONTANT DES SUBVENTIONS VERSEES AUX ORGANISMES A VOCATION TOURISTIQUE .....</b>	25
<b>CHAPITRE IV : UNE CONTINUTE : PROMOTION, ETUDES ET AMENAGEMENTS TOURISTIQUES .....</b>	27
<b>A - La promotion .....</b>	27
<b>B - Les aménagements touristiques et les études .....</b>	28
<b>CHAPITRE V : UNE TRANSITION : LA STABILISATION DES MOYENS ACCORDES AUX ORGANISMES SPECIALISES .....</b>	30
<b>A - La nécessité, pour « l'Association française d'action touristique » (AFAT), de réformer ses méthodes .....</b>	30
<b>B - A la recherche de nouvelles missions pour « France Information Loisirs » .....</b>	31

<b>C - Face à l'incertitude : le Groupement d'intérêt économique « Bienvenue France »</b> .....	31
<b>CHAPITRE VI : UNE DEFAILLANCE : LA GESTION BUDGETAIRE ET COMPTABLE</b> .....	33

## I - PRINCIPALES OBSERVATIONS

Première observation : la nécessité de supprimer définitivement les pratiques comptables dont l'effet est de limiter, voire d'altérer, l'information du Parlement.

Depuis de nombreuses années, votre rapporteur spécial souligne l'existence de pratiques comptables qu'il devient impératif de supprimer définitivement, car elles empêchent le Parlement de connaître et de contrôler les aspects du budget du Tourisme.

La nomenclature continue, en 1982, à subir des modifications :

– par la création d'un nouveau chapitre : le 31-12 (indemnités et allocations diverses des délégations régionales et des commissions interministérielles) ;

– par le transfert à la « section commune » de la dotation du chapitre 34-14 (« Etudes générales ») : il s'agit d'une mesure prise en vue du regroupement de ces dépenses (soit – 1,3 million de francs) ;

– par la modification du libellé de l'article 40 du chapitre 44-01 (« Organisme d'information touristique » ayant remplacé « Association France Information Loisirs » : cette association serait appelée à changer de dénomination en 1982).

Votre rapporteur spécial souligne que ces réformes présentent un intérêt mineur. Elles ne conduisent pas, en effet, à remédier aux très graves anomalies constatées tous les ans.

Il y a essentiellement deux mesures à prendre d'urgence :

● Première mesure : il faut absolument restituer un sens au budget voté par le Parlement en proscrivant définitivement les très graves infractions aux règles de la comptabilité publique commises, tous les ans avec trop bonne conscience, par l'administration du Tourisme.

Ainsi, le principe de la spécialité des crédits est-il constamment violé à la suite de transferts réitérés, en provenance d'un chapitre d'équipement (chapitre 56-02 - « Aménagements touristiques de la montagne, du littoral et de l'espace rural »), à un chapitre de fonctionnement (chapitre 44-01 - « Actions d'intérêt touristique »).

Cette pratique constitue un manquement au deuxième alinéa de l'article 14 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, qui dispose que les transferts de crédits ne peuvent modifier la nature de la dépense.

● Deuxième mesure : il faut impérativement restituer au Parlement les moyens de contrôler les modalités du financement de certaines actions. Ainsi, depuis l'an dernier, il existe dans le budget du Tourisme, une ligne budgétaire qui ne bénéficie d'aucun crédit : il s'agit du chapitre 56-01 (« Etudes pour l'aménagement touristique du territoire ») ; or, cette dotation reçoit des sommes importantes, en cours d'exercice, (quelques millions de francs), transférées du chapitre 56-02 (« Aménagements touristiques de la montagne, du littoral et de l'espace rural ») ; il est anormal de soumettre ainsi au vote du Parlement une ligne budgétaire ne comptant aucun crédit au début de l'exercice, alors que des dépenses seront engagées sur ce chapitre pendant toute la durée d'exécution du budget.

Ces deux exemples prouvent que ce n'est assurément pas par une simple réforme de la nomenclature budgétaire que l'on pourra clarifier les modalités de gestion des crédits du Tourisme ; il faut surmonter le poids des habitudes acquises et transformer profondément les mentalités.

Deuxième observation : les demandes de crédits d'équipement risquent d'excéder les possibilités réelles de consommation de l'administration.

Un bref rappel est ici nécessaire.

Pendant de nombreuses années, la gestion des crédits du Tourisme a été critiquée parce que les dotations d'équipement n'étaient pas suffisamment dépensées en fin d'exercice.

Or, le rythme de consommation des crédits de paiement a connu, en 1981, une brutale accélération.

Ainsi, au moment même où la situation redevient proche de la normale, de nouvelles dotations sont accordées, pour des montants considérables :

- Villages de vacances et hébergements polyvalents : 60,5 millions de francs en autorisations de programme (+ 300 % environ par rapport à 1981) et 50 millions de francs en crédits de paiement (+ 400 % par rapport à 1981).

- Camping, caravanning, parcs résidentiels de loisirs : 23,0 millions de francs en autorisations de programme (+ 27,7 % par rapport à 1981) et 25,3 millions de francs en crédits de paiement (+ 153,4 % par rapport à 1981).

Dans ces conditions, il est douteux que ces crédits puissent être consommés à un rythme satisfaisant : la situation antérieure risque fort de se renouveler.

Mais indépendamment de ces difficultés de gestion budgétaire, votre rapporteur spécial souligne que la priorité accordée au tourisme social constitue un fait positif. Il appartient seulement à l'administration de mieux utiliser ces crédits.

Troisième observation : le développement du tourisme social répond à l'un des soucis majeurs et constants de votre rapporteur spécial.

Il n'en demeure pas moins que les sommes importantes allouées au tourisme social devraient permettre de rattraper les retards accumulés en matière de tourisme social lors de l'exécution du VIIe Plan (les objectifs ont été réalisés à hauteur de 44,95 %).

Votre rapporteur spécial constate avec satisfaction que M. André Henry, le Ministre du Temps libre, a déclaré devant la commission, le 8 octobre 1981, que le développement des villages de vacances et des campings serait poursuivi, dans un contexte d'animation, afin d'accroître leur polyvalence et leur utilisation permanentes ; mais compte tenu de sa précédente observation, votre rapporteur spécial estime que l'importance des crédits en cause justifiera des corrections nécessaires selon le rythme d'exécution du budget.

## II - EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une séance tenue le 8 octobre 1981 sous la présidence de M. Edouard Bonnefous, président, la commission a procédé à l'audition de M. André Henry, Ministre du Temps libre, sur le projet de budget pour 1982 de son département ministériel.

M. Yves Durand, rapporteur spécial a posé plusieurs questions :

- il a demandé dans quelle mesure l'administration du tourisme pourrait effectivement consommer les dotations considérables accordées au financement des villages de vacances (+ 400 p. 100 en crédits de paiement d'un exercice à l'autre) et des campings (+ 153,40 p. 100 en crédits de paiement d'un exercice à l'autre) ;

- il a évoqué l'éventualité de créer un groupe de travail chargé de trouver une solution aux difficultés de gestion comptable du tourisme ;

- il s'est interrogé sur le bien-fondé de l'existence d'une ligne budgétaire qui n'est dotée d'aucun crédit au moment de la présentation au Parlement du projet de budget ; il s'agit du chapitre 56-01, qui est abondé en cours d'exercice par voie de transferts ;

- il a enfin abordé les perspectives des interventions de l'Etat au profit de France-Information-Loisirs, de l'Association Française d'Action Touristique et du Groupement d'intérêt économique Bienvenue France.

Répondant au rapporteur spécial, le ministre a notamment fourni les précisions suivantes :

- des instructions ont été données pour qu'une politique de transparence, de clarté et de rigueur soit dorénavant suivie à l'égard des organismes bénéficiant de subventions ;

- le développement des villages de vacances et des campings doit être poursuivi, dans un exercice d'animation, afin d'accroître leur polyvalence et leur utilisation permanentes ; l'importance des crédits en cause justifiera, éventuellement, des corrections nécessaires selon le rythme d'exécution du budget ;

- les pratiques comptables et les modalités de gestion des personnels seront réexaminées dès le début de l'exercice.

L'Association Française d'Action Touristique doit réformer radicalement ses méthodes pour tenir compte des critiques formulées à son encontre par la Cour des comptes.

Une étude est en cours sur France-Information-Loisirs, afin d'élargir les missions de cet organisme, en liaison, en Europe, avec le Groupement d'intérêt économique Bienvenue France.

Le projet de budget pour 1982 du ministère du Temps libre ne comporte pas de crédits d'équipement pour la direction du loisir social, en raison des contraintes de délai imposées pour l'impression des fascicules budgétaires.

Le ministre a déclaré qu'il espérait être en mesure de communiquer ces dotations au Sénat avant le débat en séance publique.

Le ministre a ensuite ainsi résumé les principales orientations de sa politique :

- le ministère du Temps libre devrait être un ministère du mieux-vivre, en liaison avec les réalités économiques et sociales ;

- une grande ambition est proposée aux citoyens : créer son temps et non plus le subir ;

- des réformes seront entreprises pour répondre à la nécessité de développer les activités de plein air ;

- des contrats de programme seront conclus avec les associations, définissant des objectifs précis ;

- le ministère prépare une loi sur les associations, qui devraient ainsi être appelées à jouer un rôle plus important dans la vie de la collectivité ;

- une large concertation sera pratiquée entre les intéressés au sujet de l'aménagement du temps de travail ;

- l'institution du chèque-vacances pose la question du montant de l'aide accordée aux vacances ; le coût de 250 000 bénéficiaires, en 1982, représenterait 135 millions de francs ; mais il s'agit d'une aide aux personnes les plus démunies qu'il convient de prendre en considération.

Plusieurs questions ont alors été posées au ministre.

M. Stéphane Bonduel, rapporteur spécial de la jeunesse et des sports, a rappelé l'importance économique et sociale de l'étalement des

vacances ; il a regretté l'insuffisance du taux de participation financière de l'Etat.

M. Michel Manet a insisté sur la nécessité de procéder à un recrutement de qualité des personnels.

M. Yves Durand, rapporteur spécial du Tourisme, a rappelé que le chèque-vacances constituait une charge pour les entreprises.

M. Maurice Blin, rapporteur général, a demandé si les lacunes budgétaires évoquées par le ministre au début de son exposé devaient être comblées par des dotations supplémentaires.

M. Christian Poncelet a évoqué le risque de l'éventualité d'une distorsion entre le niveau de l'Etat, qui définit les principes d'une politique d'aide aux associations, et le niveau départemental, où seront précisées les modalités de cette aide.

Le ministre a fourni, dans ses réponses, les précisions suivantes :

- les lignes budgétaires non servies seront créditées de moyens disponibles au sein du ministère ;

- le ministère du temps libre est créateur d'emplois : à ce titre, il conserve bien sa vocation sociale ;

- le chèque-vacances ne provoquerait qu'un manque à gagner, et non pas une perte, pour la sécurité sociale.

\*  
\*\*

Au cours d'une séance tenue le 21 octobre 1981, sous la présidence de M. Edouard Bonnefous, président, la commission a procédé à l'examen du projet de budget pour 1982 du Tourisme.

Le rapporteur spécial a indiqué que le budget du Tourisme passait de 123,5 millions de francs en 1981 à 209,2 millions de francs en 1982, ce qui représentait une progression de 68,85 % ; cet accroissement est essentiellement dû aux dépenses en capital, dont le montant atteint, en 1982, en autorisations de programmes, 123,5 millions de francs (+ 77,57 % d'un exercice à l'autre), et en crédits de paiement, 118,3 millions de francs (+ 115,9 % par rapport à 1981) ; en revanche, la progression des dépenses ordinaires (43 % environ du total du budget) ressort, en un an, à 31,5 %.

Analysant les crédits demandés, le rapporteur spécial a ensuite fourni les précisions suivantes :

- le tourisme social bénéficie d'une priorité : la dotation des villages de vacances et des hébergements polyvalents augmente de près de 300 % en autorisations de programme (à 60,5 millions de francs) et de 400 % en crédits de paiement (à 50,00 millions de francs).

– un effort est accompli au profit des organismes à vocation touristique, notamment dans le cadre du Plan Grand Sud-Ouest.

– l'année 1982 doit être une période de transition pour « l'Association Française d'Action Touristique », qui se trouve confrontée à la nécessité de réformer ses méthodes, pour « France-Informations-Loisirs », qui fait l'objet d'une mission d'étude en vue d'un élargissement de ses compétences, et pour le Groupement d'intérêt économique « Bienvenue France », dont la subvention demeure fixée à ses niveaux de 1980 et de 1981 (soit 2 500 000 F).

Le rapporteur spécial a enfin formulé trois observations.

Il a d'abord regretté très fermement l'existence de pratiques budgétaires et comptables dont l'effet est de limiter, voire d'altérer l'information du Parlement. Le principe de la spécialité des crédits est traditionnellement violé à la suite de transferts réitérés en provenance d'un chapitre d'équipement (chapitre 56-02 : « Aménagements touristiques de la montagne, du littoral et de l'espace rural »), à un chapitre de fonctionnement (chapitre 44-01 : « Actions d'intérêt touristique »). Par ailleurs, le gouvernement soumet au vote du Parlement, depuis l'an dernier, une ligne budgétaire qui ne bénéficie d'aucun crédit, mais qui reçoit des sommes importantes, en cours d'exercice, par voie de transferts (chapitre 56-01 : « Etudes pour l'aménagement touristique du territoire », servi à partir du chapitre 56-02 précédemment cité). De telles pratiques reviennent à mettre en cause l'existence de « chapitres réservoirs », tel le chapitre 56-02, dont les opérations altèrent l'information du Parlement.

Le rapporteur spécial a ensuite rappelé que la priorité conférée au tourisme social répondait à l'une des préoccupations exprimées l'an dernier par la commission.

Il a enfin signalé que les demandes de crédits d'équipement risquaient d'excéder, au moins cette année, les possibilités réelles de consommation des dotations par l'administration.

M. André Fosset a insisté sur la nécessité d'une gestion budgétaire plus rigoureuse.

M. Stéphane Bonduel a rappelé que M. André Henry avait indiqué, devant la commission, qu'il veillerait à améliorer les pratiques comptables, d'autant plus que les moyens qui lui étaient accordés progressaient fortement ; il a précisé que, par lettre rectificative, le gouvernement devait indiquer prochainement au Parlement le montant des dotations d'équipement allouées à la Direction du loisir social ; il a insisté sur la nécessité d'augmenter le taux de la participation de l'Etat au financement des opérations d'équipement, et sur la complexité des systèmes

adoptés pour réaliser un investissement, notamment par le recours obligatoire à différents organismes financiers.

Pour M. Jean-Pierre Fourcade, la relative faiblesse des crédits inscrits au budget du Tourisme (209,2 millions de francs en 1982), doit être rapprochée - pour avoir une vue d'ensemble de l'effort public en faveur de cette action - du concours particulier de la dotation globale de fonctionnement destinée aux communes touristiques. Il a rappelé que cette dotation, d'un montant de 584 millions de francs, distribuée entre 1 200 communes touristiques, avait fortement augmenté depuis 3 ans.

La commission a alors adopté le projet de budget pour 1982 du Tourisme.

## AVANT-PROPOS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le ralentissement de la croissance semble produire, avec toutefois un certain retard, des effets sur le développement du tourisme. D'après les plus récentes enquêtes sur les vacances des Français, il apparaît, en effet, que le taux de départ, en été, se stabilise autour de 53 % ; plus fondamentalement, le nombre de jours de congés, pendant la période comprise entre juin et septembre, diminue légèrement (24,8 jours en 1980, contre 25,4 en 1979 et 26,2 en 1978).

Cette évolution conduit à souligner l'importance que revêt, dans un contexte de relatif marasme, l'aide budgétaire au tourisme.

Ce secteur constitue, en effet, un aspect essentiel de notre économie.

– par son poids dans le produit intérieur brut : son chiffre d'affaires global représente 8,5 % de cet agrégat (soit 220 milliards de francs) ;

– par sa capacité à créer des emplois : d'ores et déjà, près d'un actif sur douze travaille dans des activités dépendant, directement ou indirectement, du tourisme (soit 1,5 million de personnes) ;

– par sa contribution à l'équilibre de nos paiements extérieurs : l'excédent du poste des « Voyages » a atteint 9,27 milliards de francs en 1980, contre 6,97 milliards de francs en 1979 (1).

Le tourisme mérite donc, pour toutes ces raisons, une attention particulière de la part des pouvoirs publics.

A cet égard, le projet de budget pour 1982 traduit la volonté du gouvernement de donner une priorité au tourisme social.

(1) Votre rapporteur spécial rappelle cependant l'incertitude qui préside à l'évaluation des recettes et des dépenses touristiques. Comme aucun progrès n'a été enregistré depuis ses précédentes observations, il renvoie à son rapport sur le projet de budget du Tourisme pour 1981 (Sénat n° 98, 1980-1981, pp. 10-11), ainsi qu'au rapport d'information sur les perspectives des équilibres extérieurs de la France dans le nouvel environnement international fait par MM. Edgard Pisani, Charles Beaupetit, Louis Boyer, Jacques Chaumont, Robert Laucournet et Maurice PrévotEAU (Sénat n° 38, 1980-1981, tome III, pp. 34 à 37).

## **CHAPITRE I**

### **PRESENTATION DETAILLEE DES CREDITS**

Votre rapporteur spécial rappelle que l'examen du budget de la « Section Tourisme » du Ministère du Temps libre doit être apprécié compte tenu de l'existence de crédits figurant dans d'autres fascicules budgétaires.

#### **A. LES CREDITS INSCRITS A LA « SECTION TOURISME » DU BUDGET DU MINISTERE DU TEMPS LIBRE :**

Les crédits de l'administration centrale et de l'inspection générale se trouvent inscrits à la « Section commune » du budget du Ministère du Temps Libre.

La « Section Tourisme » de ce ministère regroupe donc :

- les moyens des délégations régionales, des commissions interministérielles et des bureaux à l'étranger ;
- les crédits affectés à la promotion, aux encouragements et aux interventions ;
- les dotations en capital accordés pour l'aménagement touristique et divers équipements.

Le budget de la « Section Tourisme » passe de 123,9 millions de francs en 1981 à 209,2 millions de francs en 1982, ce qui représente, d'un exercice à l'autre, une progression de 68,85 %.

Cet accroissement est essentiellement dû aux dépenses en capital, dont le montant atteint, en crédits de paiement, 118,3 millions de francs en 1982 (+ 115,9 % par rapport à 1981), et en autorisations de programme, 123,5 millions de francs en 1982 (+ 77,57 %).

La progression annuelle des dépenses ordinaires, qui représentent en 1982 quelque 43 % du total, ressort à 31,5 %.

#### **1) Les dépenses ordinaires**

L'évolution, d'un exercice à l'autre, des dépenses ordinaires est reproduite dans le tableau ci-après.

**DEPENSES ORDINAIRES DE LA «SECTION TOURISME» DU BUDGET DU MINISTERE DU TEMPS LIBRE (1)**

(en milliers de francs)

	Dépenses de personnel			Dépenses de matériel et fonctionnement des services			Interventions			Total		
	1981	1982	%	1981	1982	%	1981	1982	%	1981	1982	%
<b>Délégations régionales et commissions interministérielles</b>	5 364	8 109	+ 51,17	2 757	4 539	+ 64,64				8 121	12 658	+ 55,74
<b>Bureaux à l'étranger</b>	19 495	24 864	+ 27,54	19 792	25 386	+ 28,26				39 287	50 250	+ 27,90
<b>Etudes générales (2)</b>				1 338	-	-				1 338	-	-
<b>Promotion touristique</b>												
- sur le marché français				2 739	3 239	+ 18,25				2 739	3 239	+ 18,25
- sur les marchés étrangers				6 132	7 132	+ 16,31				6 132	7 132	+ 16,31
<b>Encouragements et interventions</b>												
- Association française d'action touristique							1 384	2 131	+ 53,97	1 384	2 131	+ 53,97
- Organismes à vocation touristique							2 735	7 947	+ 190,57	2 735	7 947	+ 190,57
- Organisme d'information touristique (France Information Loisirs)							4 900	5 060	+ 3,27	4 900	5 060	+ 3,27
- Groupement d'intérêt économique «Bienvenue France»							2 500	2 500	0	2 500	2 500	0
<b>TOTAL</b>										<b>+ 69 136</b>	<b>90 917</b>	<b>+ 31,50</b>
												(5)

(1) Ce tableau ne reprend pas les dépenses des services de l'administration centrale et de l'inspection générale, inscrites à la «Section Commune». Signalons que les dépenses de personnel e ces services passent de 18,4 millions de francs en 1981 à 22,3 millions de francs en 1982 (+ 21,2 %); celles de matériel et de fonctionnement des services, de 7,65 millions de francs en 1981 à 8,07 millions de francs en 1982 (+ 5,5 %); si l'on inclut dans ces dernières dépenses le crédit d'études générales transféré en 1982 à la «Section Commune», mais figurant précédemment à la «Section Tourisme», ce pourcentage atteint 23 %.

(2) Ces crédits d'études générales ont été transférés, en 1982, de la «Section Tourisme» (ch. 34-03) à la «Section Commune».

(3) Y compris les «dépenses diverses» (ch. 37-91: 10 000 F pour la mise en jeu de la responsabilité de l'Etat).

(4) Croissance due à une mesure d'ordre (transfert). L'accroissement réel est de 5,06 %.

(5) Environ + 33,44 % si l'on tient compte du crédit d'études générales transféré à la section commune (cf. note 2).

Les principales causes de l'accroissement des dépenses ordinaires sont les suivantes :

*a) Le renforcement des moyens des services, notamment :*

1) La création de dix emplois dans les délégations régionales en métropole et la mise en place de moyens de fonctionnement correspondant tout à la fois à ces nouveaux postes et aux besoins nouveaux engendrés par les dix-neuf emplois créés dans le projet de loi de finances rectificative pour 1981.

Votre rapporteur spécial rappelle que l'administration est représentée, sur le plan régional, par 22 délégations en métropole ; 16 délégués régionaux sont pris en charge sur les effectifs budgétaires du tourisme ; dans 5 délégations, ces fonctions sont assumées par des agents mis à disposition par d'autres ministères ; les deux dernières délégations se trouvent actuellement vacantes.

Les crédits des délégations régionales sont demandés au titre des « délégations régionales et commissions interministérielles ».

Dans ces conditions, votre rapporteur constate, avec un certain étonnement, que :

– la Commission interministérielle d'aménagement touristique du littoral ne s'est pas réunie depuis 1970 ;

– la Commission interministérielle de l'Espace rural ne s'est pas réunie depuis 1973 ;

– et qu'une réelle incertitude préside aux destinées de celle de la montagne...

2) L'ouverture de deux nouvelles représentations à l'étranger, qui provoque une demande de création de dix emplois et la mise en place de moyens de fonctionnement correspondants.

Votre rapporteur spécial rappelle que l'administration est directement représentée dans douze pays, dont les Etats-Unis, le Canada, la République Fédérale d'Allemagne, etc...

3) L'ajustement aux besoins des crédits afférents aux dépenses de location (notamment + 1,5 million de francs pour les bureaux à l'étranger, en vue, en particulier, de la location d'un bureau à New-York, dans la Ve Avenue).

*b) Le développement des actions de promotion :*

– sur le marché français (3,24 millions de francs en 1982, soit + 18,25 % par rapport à 1981).

– sur les marchés étrangers (7,13 millions de francs en 1982, soit + 16,31 % par rapport à 1981).

*c) La majoration des crédits de subvention pour le « développement des actions d'intérêt touristique et la promotion du tourisme social » :*

- Cette progression n'intéresse que les organismes à vocation touristique (leur dotation représente près de 8 millions de francs en 1982, soit une progression, d'un exercice à l'autre, de 190,57 %). Il s'agit, surtout, d'actions prévues en faveur du « Plan Grand Sud-Ouest ».

- En revanche, trois autres organismes ne bénéficient pas de moyens accrus :

- « l'Association Française d'Action Touristique » (AFAT) reçoit sans doute des crédits de subvention pour l'accueil et les congrès, précédemment inscrits au profit des « organismes à vocation touristique » ; mais il ne s'agit, en fait, que d'une mesure d'ordre ; la croissance réelle de la dotation de l'AFAT n'est que de 5,06 % ; elle représente 2,1 millions de francs en 1982 compte tenu de ce transfert, qui porte sur 667 milliers de francs.

- « France Information Loisirs », avec une subvention de quelque 5 millions de francs, ne dispose, par rapport à l'an dernier, que de 3,27 % de moyens supplémentaires.

- enfin, les crédits alloués au Groupement d'intérêt économique « Bienvenue France » demeurent stables, ce qui traduit une régression de 10 à 15 % en francs constants.

## **2) Les dépenses en capital**

Le tableau reproduit ci-après fournit l'évolution, d'un exercice à l'autre, des dépenses en capital.

La progression de ces dotations est très marquée.

Il convient cependant de remarquer que les crédits de paiement progressent à un rythme beaucoup plus important (+ 115,9 %) que les autorisations de programme (+ 77,57 %).

Cette évolution signifie, toutes choses égales par ailleurs, que l'administration entend donner la priorité à la consommation des autorisations de programme antérieurement votées sur la passation de nouveaux marchés.

L'effort accompli dans ces deux domaines demeure néanmoins considérable.

## EVOLUTION DES DEPENSES EN CAPITAL

### 1. Dépenses en capital du Titre V

(Investissements exécutés par l'Etat)

(en millions de francs)

	Autorisations de programme			Crédits de paiement		
	1981	1982	%	1981	1982	%
Aménagement touristique de la montagne	13,50	14,81	+ 9,70	13,00	16,00	+ 23,08
Aménagement touristique du littoral	5,40	6,00	+ 11,11	4,80	6,00	+ 25,00
Aménagement touristique de l'espace rural	17,48	19,19	+ 9,78	17,00	21,00	+ 23,52
<b>Total du Titre V</b>	<b>36,38</b>	<b>40,00</b>	<b>+ 9,95</b>	<b>34,80</b>	<b>43,00</b>	<b>+ 23,56</b>

### 2. Dépenses en capital du titre VI

(Subventions d'investissement accordées par l'Etat)

(en millions de francs)

	Autorisations de programme			Crédits de paiement		
	1981	1982	%	1981	1982	%
Villages de vacances, hébergements polyvalents	15,17	60,500	+ 298,81	10,000	50,000	+ 400,00
Camping, caravanning, parcs résidentiels de loisirs	18,00	23,000	+ 27,77	10,000	25,340	+ 153,40
<b>Total du Titre VI</b>	<b>33,17</b>	<b>83,500</b>	<b>+ 151,73</b>	<b>20,000</b>	<b>75,340</b>	<b>+ 276,7</b>
<b>Total général (titre V + titre VI)</b>	<b>69,55</b>	<b>123,500</b>	<b>+ 77,57</b>	<b>54,80</b>	<b>118,340</b>	<b>+ 115,9</b>

Les actions nouvelles intéressent surtout le développement des équipements sociaux de loisirs :

- concours au financement des villages de vacances et autres hébergements polyvalents réalisés par des organismes sans but lucratif (associations, collectivités locales) ; concours aux études préalables à ces investissements.

- concours au financement des terrains de camping et de caravanning et aux parcs résidentiels de loisirs.

## **B. POUR MEMOIRE : LES CREDITS INTERESSANT LE TOURISME ET FIGURANT DANS D'AUTRES FASCICULES BUDGETAIRES :**

Le tableau récapitulatif des financements intéressant le tourisme et figurant dans d'autres fascicules budgétaires est reproduit à la page 232 du projet de budget pour 1982 du Ministère du Temps libre (fascicule « bleu »).

Il retrace les crédits inscrits à cinq dotations :

- prêts pour l'équipement hôtelier du Fonds de Développement Economique et Social ;

- aides pour l'équipement hôtelier du budget des Charges communes (chapitre 64-01).

- dépenses de fonctionnement, et surtout d'équipement, des missions interministérielles d'aménagement touristique, figurant au budget des Services Généraux du Premier Ministre (chapitres 31-02 et 55-00).

- subventions d'équipement pour les voies navigables et les ports fluviaux en métropole du budget des Transports intérieurs (chapitre 63-45).

- dépenses d'aménagements d'accueil, d'animation et de loisirs du budget de l'Agriculture (chapitre 61-80).

L'évolution, d'un exercice à l'autre, de ces dotations est la suivante :

**Financements intéressant le tourisme et figurant dans d'autres fascicules budgétaires**

(en milliers de francs)

Numéros du chapitre	Budget, chapitre et nature de la dépense	1981			1982		
		Fonction- nement	Equipement		Fonction- nement	Equipement	
			AP	CP		AP	CP
	<b>Comptes spéciaux du Trésor</b>						
	<b>Compte de prêts</b>						
	F.D.E.S : prêts pour l'équipement hôtelier ...	-	-	250 000	-	-	(1) 280 000
	<b>Economie et budget</b>						
	<b>I. Charges communes</b>						
64-01	Aides pour l'équipement hôtelier .....	-	40 000	40 000	-	43 600	43 600
	<b>Services du Premier Ministre</b>						
	<b>I. Services généraux</b>						
31-01	Missions interministérielles d'aménagement						
31-02	touristique. Fonctionnement .....	5 166	-	-	5 366	-	-
31-91							
33-90							
33-91							
34-96							
37-90							
55-00	Subventions d'équipement .....	-	99 070	115 394	-	114 000	109 000
	<b>Transports</b>						
	<b>VI. Transports intérieurs</b>						
63-45	Voies navigables et ports fluviaux en	-	1 565	1 565	-	1 500	1 500
	métropole. Subventions d'équipements .....						
	<b>Agriculture</b>						
61-80	Amélioration du cadre de vie et	-	45 000	47 000	-	35 000	65 000
art. 30	aménagement de l'espace (aménagement d'accueil, d'animation et de loisirs) .....						

(1) Prévision. Le montant des prêts pour l'équipement hôtelier sera arrêté ultérieurement par le conseil de direction du F.D.E.S.

Ce tableau révèle que :

- les mesures en faveur de l'équipement hôtelier traduisent une modeste augmentation (+ 12 % pour les prêts ; + 9 % pour les aides, en autorisations de programme et en crédits de paiement).

- une diminution des crédits de paiement des dépenses d'équipement des missions interministérielles d'aménagement touristique (- 5,8 %), qui contraste avec une progression de leurs autorisations de programme (+ 15,2 %).

- un accroissement des crédits de paiement des dotations pour les aménagements d'accueil, d'animation et de loisirs (+ 38,3 %), alors que les autorisations de programme enregistrent une réduction (- 22,2 %).

- un faible recul des moyens (AP et CP) accordés aux voies navigables et aux ports fluviaux en métropole (- 4,3 %).

Mais votre rapporteur spécial regrette que ce tableau récapitulatif présente certaines lacunes.

Ce document ignore d'abord une très importante source de financement de dépenses : il s'agit de la dotation pour les communes touristiques (ancienne attribution du Fonds d'Action locale) versée en complément de la dotation globale de fonctionnement par le Ministère de l'Intérieur : au cours de l'examen, par la Commission, du projet de budget pour 1982 du Tourisme, le 21 octobre 1981, M. Jean-Pierre Fourcade a rappelé que son montant était de 584 millions de francs, ce qui représentait près de 3 fois le montant du budget de la Section « Tourisme » du Ministère du Temps libre.

En second lieu, ce tableau ne mentionne :

- ni les prêts spéciaux pour le soutien à l'emploi accordés, depuis le 1er janvier 1981, au secteur du tourisme, au taux de 12,75 %.

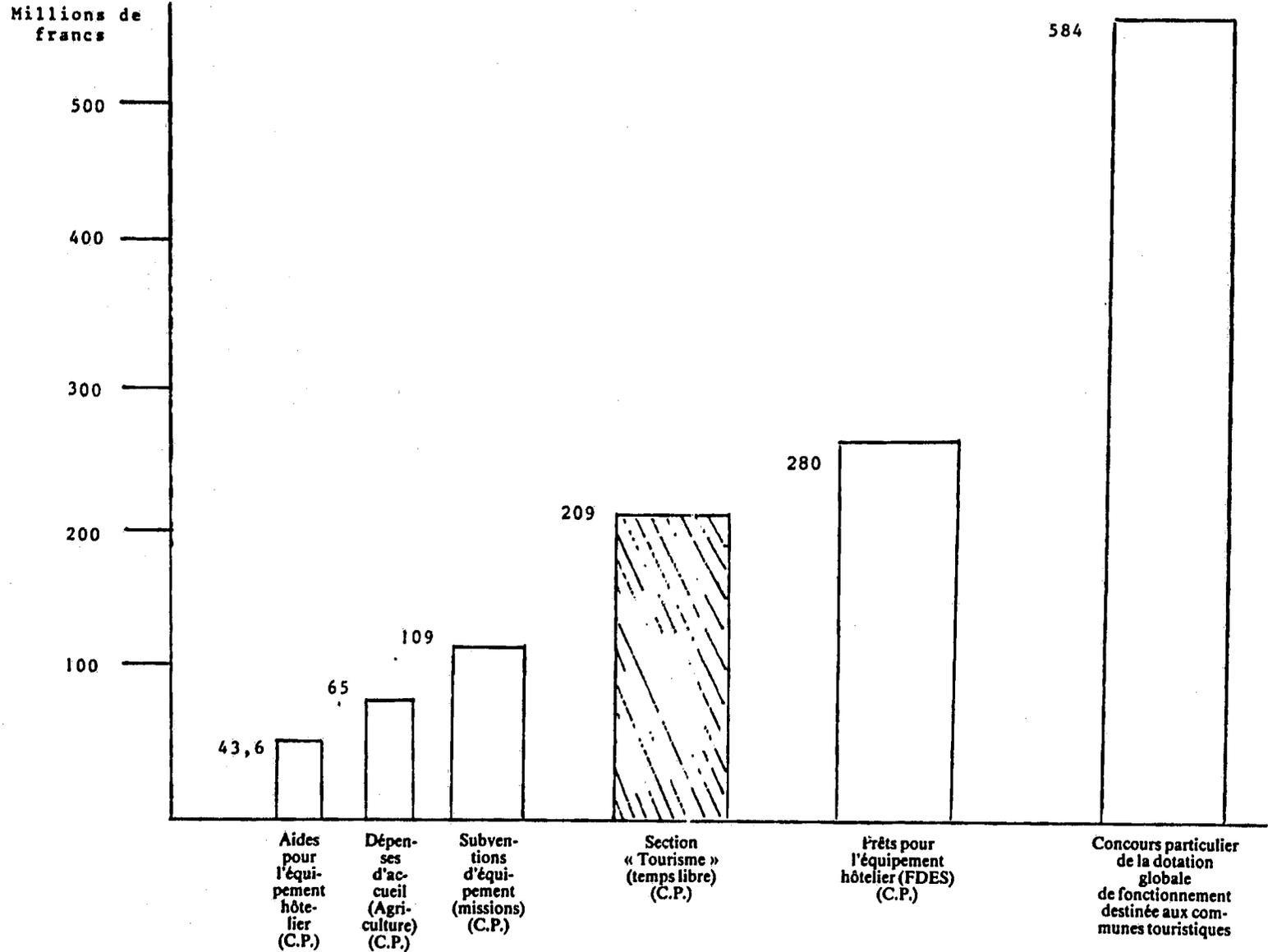
- ni les bonifications d'intérêt, de l'ordre d'un point, pour les prêts à l'hébergement (chapitre 44-98 du budget des Charges communes).

Enfin, ce tableau ne fournit pas le détail des crédits des fonds interministériels inscrits aux Services généraux du Premier ministre, dont certaines actions ont un intérêt touristique (Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural (F.I.D.A.R.) ; Fonds d'intervention pour la qualité de la vie (F.I.Q.V.) ; Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire (F.I.A.T.).

Votre rapporteur spécial souhaite que ce tableau soit désormais établi à partir de toutes les données énumérées ci-dessus.

Le graphique reproduit ci-dessous révèle la relative modestie de la part des crédits inscrits à la « Section Tourisme » du budget du ministère du Temps libre dans le total des principales dépenses.

# GRAPHIQUE RECAPITULATIF DES PRINCIPALES DEPENSES TOURISTIQUES EN 1982



## CHAPITRE II

### UNE PRIORITE : LE TOURISME SOCIAL

Votre rapporteur spécial constate avec satisfaction que le Gouvernement entend accomplir un effort particulier pour développer le tourisme social. Cette volonté répond d'ailleurs à un souci constamment réaffirmé par votre commission.

Au moment où, comme le révèle l'enquête sur les vacances des Français en 1980 réalisée par l'Institut national de la statistique et des études économiques, le taux de départ connaît une certaine stagnation, les mesures envisagées peuvent permettre de redresser la situation, grâce à une politique d'implantation d'hébergements et d'équipements de loisirs qui doit contribuer à l'effort d'aménagement du territoire, notamment par le soutien à l'activité économique régionale.

Deux caractéristiques du projet de budget pour 1982 du Tourisme traduisent cette priorité conférée au tourisme social.

#### **1. D'abord, un financement exceptionnel est accordé aux villages de vacances.**

La progression des autorisations de programme consenties en faveur des villages de vacances et des hébergements polyvalents ressort, d'un exercice à l'autre, à près de 300 % ; leur montant atteint, en 1982, 60,5 millions de francs ; les crédits de paiement, passant de 10 à 50 millions de francs, augmentent de 400 %.

La capacité d'accueil des villages de vacances proprement dits, relevant du secrétariat d'Etat chargé du Tourisme, gérés par des organismes sans but lucratif, représente, d'ores et déjà, plus de 190 000 lits (1) ; mais ce résultat est insuffisant, d'autant plus que :

– le secteur du camping-caravaning dispose de près de 2 millions de places.

– le parc hôtelier à prix modérés (2) offre 1 million de lits.

(1) On peut ajouter à cette statistique les 65 000 lits de maisons familiales de vacances placées sous la tutelle du ministère de la Santé, destinés à une clientèle identique.

(2) Hôtellerie de préfecture et hôtels homologués 1 étoile.

Cette situation justifie donc la priorité exceptionnelle accordée aux villages de vacances à vocation polyvalente, dans un contexte d'utilisation permanente.

Par ailleurs, des crédits d'équipement seront affectés aux opérations de rénovation du parc immobilier, afin que les investissements, mieux adaptés et modernisés, puissent, le cas échéant, servir pendant une longue période.

Notons que pendant le premier semestre de l'année 1981, quinze opérations ont été engagées à ce titre pour un montant de subventions total de 13,9 millions de francs, permettant des investissements à hauteur de 83,2 millions de francs. Les aides les plus importantes ont généralement été consenties au profit de communes du littoral (Soulac et Carcans en Gironde, Saint-Gilles-Bains à La Réunion).

Votre rapporteur spécial souhaite, avec M. Stéphane Bonduel, qui a évoqué cette question lors de l'examen, par la commission, du projet de budget pour 1982 du Tourisme, le 21 octobre 1981, que cette majoration des crédits accordée en 1982 permette d'augmenter le taux de participation de l'Etat au financement des opérations. Une telle initiative devrait faciliter les procédures actuelles de réalisation des projets, caractérisées par l'intervention de trop nombreux organismes intéressés, ce qui est générateur de retards ; la complexité des « montages financiers » devrait être réduite, ainsi que l'ampleur des « financements croisés ».

## **2. Des moyens importants sont ensuite affectés au profit du camping, du caravanning et des parcs résidentiels de loisirs.**

Le secteur du camping, du caravanning et des parcs résidentiels de loisirs connaît surtout un accroissement substantiel, d'un exercice à l'autre, des crédits de paiement (+ 150 % environ) ; en revanche, les autorisations de programme ne progressent que de quelque 28 % ; les crédits de paiement demandés pour 1982 sont de 25,3 millions de francs ; les autorisations de programme atteignent 23 millions de francs.

Au premier semestre de 1981, les régions qui ont bénéficié des subventions les plus importantes sont l'Aquitaine, les Pays de la Loire, la Bretagne et la Provence-Côte d'Azur.

Votre rapporteur spécial souligne l'importance d'une recommandation formulée par M. Fenech dans son rapport sur l'hébergement de plein air, soulignant la nécessité d'apporter des solutions aux problèmes de fréquentation des touristes en tentes et caravanes pendant une période d'été sur une étroite frange littorale. Il importe en effet de se soucier non seulement de l'implantation et de l'équipement des terrains, mais encore des conditions de circulation créées pour les usagers.



Ces deux actions se trouvent marquées par la poursuite de la réalisation du Plan Grand Sud-Ouest. L'effort de l'Etat se trouve donc géographiquement concentré et, à ce titre, la dispersion des crédits peut être évitée.

Mais cette priorité conférée au tourisme social doit être appréciée non seulement compte tenu de l'aide aux équipements, qui trouvent une traduction budgétaire, mais encore en fonction des projets du Gouvernement intéressant l'aide aux personnes, notamment par la création du « chèque-vacances ».

On a pu calculer que le coût de la moins-value, pour la Sécurité sociale, en 1982, pour 250 000 bénéficiaires, représenterait 135 millions de francs.

Sans contester l'utilité sociale de cette réforme, votre rapporteur spécial souhaite seulement attirer l'attention du Gouvernement sur la nécessité d'agir avec prudence en ce domaine ; il serait souhaitable de procéder à une étude approfondie des conséquences de l'institution du « chèques-vacances » sur les charges des entreprises si elles étaient appelées à financer une partie du projet.

### CHAPITRE III

#### UN EFFORT : LA TRES FORTE AUGMENTATION DU MONTANT DES SUBVENTIONS VERSEES AUX ORGANISMES A VOCATION TOURISTIQUE

Passant de 2,7 millions de francs en 1981 à 7,9 millions de francs en 1982, le montant de ces subventions progresse de plus de 190 % d'un exercice à l'autre.

Il s'agit de crédits destinés :

- aux comités régionaux de tourisme, pour 946 079 F en 1981 ;
- aux syndicats d'initiative et aux associations touristiques, à hauteur de 794 505 F en 1981 ;
- aux associations de tourisme culturel et social, à raison de 316 441 F en 1981.

Les 677 661 F consentis en 1981 au profit des activités d'accueil et des congrès ont été transférés, pour 1982, par mesure d'ordre, à l'Association française d'action touristique (AFAT).

L'accroissement réel ressort donc, d'un exercice à l'autre, compte tenu de ce transfert, à 215,38 %.

Votre rapporteur spécial rappelle que le chapitre 44-01 est abondé, en cours d'exercice, par des sommes en provenance d'autres dotations, et notamment du chapitre 56-02 du titre V.

On relève ainsi, pour 1981 :

- un transfert de 8,5 millions de francs, en vue de l'indemnisation des professionnels du tourisme à la suite du naufrage du Tanio (1) ;
- un transfert de 1 445 000 F, pour le fonctionnement des Services d'Etudes et d'aménagement touristique du littoral, de l'espace rural et de la montagne (2).

D'autres arrêtés de transfert doivent être pris, notamment dans le cadre du Plan Grand Sud-Ouest, qui bénéficie, en 1981 comme en 1982, d'une priorité indiscutable.

(1) Arrêté du 10 avril 1981, publié au Journal Officiel, Lois et Décrets, du 12 avril 1981, N.C. p. 3726.

(2) Arrêté du 19 mai 1981, publié au Journal Officiel, Lois et Décrets, du 23 mai 1981, N.C. p. 5041.

Ces mouvements comptables, en cours d'exercice, réduisent l'intérêt que peut présenter l'examen du projet de budget ; ils ramènent à une plus juste proportion le pourcentage d'augmentation cité précédemment (+ 215,38 %).

Ils présentent néanmoins deux inconvénients majeurs :

– en transférant des sommes d'une dotation d'équipement à un chapitre de fonctionnement, ils modifient la nature de la dépense, et ils constituent ainsi une irrégularité budgétaire, puisque selon le deuxième alinéa de l'article 14 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, « les transferts modifient la détermination du service responsable de l'exécution de la dépense sans modifier la nature de cette dernière » ;

– en modifiant, substantiellement, en cours d'exercice, le montant des crédits accordés, par le Parlement, aux organismes à vocation touristique, ils altèrent la signification et la portée de l'autorisation budgétaire ; l'Assemblée nationale et le Sénat ne disposent pas, au moment de se prononcer, d'une information sincère et précise.

Pour ces deux raisons, votre rapporteur spécial insiste sur la nécessité d'une refonte complète de ces procédures.

Sans doute peut-on estimer qu'il est impossible de prévoir, en début d'année, les actions décidées par diverses instances interministérielles, puisqu'il s'agit d'actions au coup par coup, d'une manière rapide et incitatrice.

Mais une difficulté de cette nature devrait être surmontée par une amélioration des techniques d'évaluation des dépenses à engager pendant l'exercice, fussent-elles interministérielles.

Un effort particulier reste donc à accomplir dans ce domaine.

## CHAPITRE IV

### UNE CONTINUITE : LA PROMOTION, LES AMENAGEMENTS TOURISTIQUES ET LES ETUDES.

Trois actions ne disposent pas d'un financement prioritaire :

- les dépenses de promotion, dont l'accroissement des moyens, d'un exercice à l'autre, devrait simplement aboutir à un maintien de leur valeur en francs constants (cette progression est de l'ordre de 16 à 19 %).

- les dépenses d'aménagements touristiques, ainsi que les études financées sur ces dotations, dont l'augmentation annuelle, faible en autorisations de programme (de 9 à 12 %), ce qui obère l'avenir, est cependant plus importante en crédits de paiement (de 23 à 25 %).

#### A. LA PROMOTION

Les dépenses de promotion augmentent, d'une année à l'autre, d'un pourcentage inférieur à 20 %, ce qui traduit sans doute un maintien, en francs constants, de la valeur des dotations. Les actions sur le marché français bénéficient d'une sensible priorité par rapport aux interventions à l'étranger.

##### 1. La promotion sur le marché français :

Les dépenses de promotion sur le marché français progressent, d'une année à l'autre, de 18,25 % ; elles atteignent 3,2 millions de francs en 1982.

La diversité des actions financées est réelle (vingt services départementaux de réservation Loisirs-Accueil proposant des vacances en gîtes ruraux, des stages d'artisanat, etc... ; prêt de matériel ; organisation de voyages de journalistes français sur des thèmes précis ; opérations d'information « camping guidage », etc...).

Votre rapporteur signale que la Direction du Tourisme a pris en charge, en 1980, la diffusion de plus de 600 tonnes de documents touristiques.

##### 2. La promotion sur les marchés étrangers :

Les crédits accordés pour la promotion sur les marchés étrangers passent, d'un exercice à l'autre, de 6,1 à 7,1 millions de francs, ce qui représente un accroissement de 16,31 %.

Ces actions de promotion visent à :

- informer le public étranger sur les perspectives offertes par notre pays,
- réaliser des campagnes de publicité,
- maintenir des relations avec les professionnels étrangers du tourisme, et notamment les journalistes spécialisés.

## B. LES AMENAGEMENTS TOURISTIQUES ET LES ETUDES.

Votre rapporteur rappelle d'abord que la dotation du chapitre 34-13 (« Etudes générales »), d'un montant de 1 338 316 F. a été transférée à la section commune du budget du ministère du Temps libre ; le gouvernement souhaite procéder à un regroupement de ce type de crédits.

Mais cette mesure ne présente qu'un intérêt mineur.

En fait, elle n'intéresse que les études financées sur des dépenses ordinaires. Or, le financement de la majeure partie des études est assuré par le chapitre 56-01 (« Etudes pour l'aménagement touristique du territoire »), qui récapitule des dépenses en capital.

A ce jour, le montant de cette dotation est nul.

Mais en cours d'exercice, comme à l'accoutumée, l'administration procédera par voie de transferts pour créditer cette ligne, les sommes venant en partie du chapitre 56-02 (« Aménagements touristiques de la montagne, du littoral et de l'espace rural »), mais aussi d'autres budgets.

Votre rapporteur spécial est donc obligé de confondre dans une même masse les études et les aménagements touristiques pour porter une appréciation sur ces lignes budgétaires.

Les seules données disponibles figurent donc, pour l'instant, au chapitre 56-02.

Trois observations peuvent être formulées.

Les moyens les plus importants sont alloués à l'espace rural (19,1 millions de francs en autorisations de programme et 21,0 millions de francs et crédits de paiement, soit respectivement + 9,78 % et + 23,52 % en 1982 par rapport à 1981).

Mais l'examen de l'accroissement imposé, d'un exercice à l'autre, révèle que le littoral obtient la progression la plus importante (+ 11,11 % en autorisations de programme, à 6 millions de francs ; + 25,0 % en crédits de paiement, à 6 millions de francs).

L'aménagement touristique de la montagne reçoit, en autorisations de programme, 14,81 millions de francs (+ 9,70 % d'une année à l'autre) et, en crédits de paiement, 16,00 millions de francs (+ 23,08 %).

Le Gouvernement se propose notamment de démocratiser la fréquentation des stations de sports d'hiver.

S'agissant plus particulièrement de l'objet des études commandées par l'administration, et effectuées en 1980 et en 1981, votre rapporteur spécial s'interroge sur la valeur réelle de l'utilité de certaines d'entre elles, notamment les suivantes :

- « Recherche, définition et illustration des différents rôles des plantations dans les terrains de camping-caravaning » (coût total : 50 000 F.).
- « Etude concernant les plagistes dans le Var » (coût total : 58 700 F.).
- Nombreuses études, d'un coût unitaire élevé, sur les sentiers ou les itinéraires sur le littoral (50 000, 60 000 F.)

Interrogée par votre rapporteur spécial sur la rentabilité de l'exploitation des études commandées, l'administration a insisté sur la difficulté d'obtenir des résultats convaincants en ce domaine.

Mais les exemples précédemment rappelés montrent que, sans recourir à une technique particulière de rationalisation des choix budgétaires, il demeure possible d'éviter certains choix contestables.

## CHAPITRE V

### UNE TRANSITION : LA STABILISATION DES MOYENS ACCORDES AUX ORGANISMES SPECIALISES :

Par « organismes spécialisés », votre rapporteur spécial, entend, par opposition aux syndicats d'initiative, aux associations de tourisme culturel et social et aux comités régionaux de tourisme :

- « l'Association Française d'Action Touristique » (AFAT), créée en 1976, dont les activités consistent en dépenses de promotion (AFAT GENERALE) et d'accueil (AFAT ACCUEIL) ;

- « France Information Loisirs » (FIL), créée en 1978, pour informer directement le public français ;

- le Groupement d'intérêt économique « Bienvenue France », (G.I.E.), créé en 1979, afin de renforcer, grâce à la participation des principaux intéressés, la présence française sur les marchés extérieurs.

Ces trois organismes présentent une caractéristique commune : ils sont tous de création récente. Mais ils ont été fort diversement gérés.

L'administration s'interroge, actuellement, sur leur rôle futur, ce qui peut expliquer, en partie, la stabilisation des moyens qui leur sont accordés pour 1982.

*a) La nécessité, pour l'Association Française d'Action Touristique (AFAT), de réformer ses méthodes.*

La Cour des Comptes, dans son rapport de 1980, avait dénoncé l'AFAT comme un « instrument de facilité administrative ». Une plus grande rigueur a donc présidé aux choix budgétaires et les moyens alloués à l'AFAT ont été sérieusement réexaminés en attendant que l'AFAT procède à une révision de ses méthodes de gestion.

Le projet de budget pour 1982 comporte d'abord une mesure d'ordre, tendant à transférer à l'AFAT les crédits de subvention pour l'accueil et pour les congrès, précédemment imputés à l'article intéressant les « organismes à vocation touristique » (à hauteur de 677 661 F., c'est-à-dire sans majoration par rapport à 1981).

Votre rapporteur spécial constate cependant l'existence d'une mesure nouvelle positive de 70 000 F, demandée pour le développement des actions d'intérêt touristique et la promotion du tourisme social.

Au total, la dotation allouée à l'AFAT atteint, en 1982, 2 131 199 F., ce qui représente un accroissement réel de 5,06 % par rapport à 1981.

Il est encore impossible d'apprécier les perspectives pour 1982 de l'AFAT.

La structure de l'AFAT a été profondément modifiée : le Ministre en charge du Tourisme n'en est plus président et l'administration n'intervient pas dans son fonctionnement, sauf pour l'exécution des programmes d'accueil qui ont justifié la conclusion d'une Convention entre le Secrétaire d'Etat chargé du tourisme et l'AFAT.

Le Service National d'Accueil, chargé d'organiser des voyages de propagande en France pour les journalistes et les professionnels étrangers du tourisme, est géré par l'AFAT-Accueil.

*b) A la recherche de nouvelles missions pour « France Information Loisirs » (FIL).*

Les missions et le statut de « France Information Loisirs », association de la loi de 1901, font actuellement l'objet d'une étude dans le cadre de l'administration centrale. Comme il est possible que ce travail aboutisse à changer la dénomination de FIL, l'article 40 du chapitre 44-01 qui lui était nommément consacré a changé de libellé : il devient « organisme d'information touristique ». Bien entendu, il s'agit toujours de FIL.

Une mesure nouvelle positive de 160 000 F. est accordée en 1982 au titre du développement des actions touristiques et de la promotion du tourisme social ; la dotation pour 1982 de FIL atteint ainsi 5 060 000 F. (+ 3,27 % seulement par rapport à 1981).

L'administration attend donc, sans aucun doute, les résultats de la mission menée sur FIL, avant d'accorder, le cas échéant, des moyens supplémentaires.

*c) Face à l'incertitude : le Groupement d'intérêt économique (G.I.E.) « Bienvenue France ».*

La dotation accordée pour 1982 au G.I.E. demeure fixée à son montant de 1981, soit 2 500 000 F., ce qui représente une diminution, en francs constants, de l'ordre de 10 à 15 %. Comme les moyens alloués au G.I.E. étaient déjà de 2 500 000 F. en 1980, la réduction, en volume, de la subvention, atteint, sur deux exercices, quelque 20 à 30 %.

En fait, les crédits effectivement disponibles, annuellement, sont le résultat de plusieurs opérations de sens contraire :

- une opération conduit à une diminution de la subvention versée au G.I.E. : le G.I.E. doit acquitter, sur sa subvention, la taxe sur la valeur ajoutée, au taux de 17,60 %.

- d'autres opérations aboutissent à une augmentation des moyens du G.I.E. : la Ville de Paris accorde une participation financière ; certains des membres du G.I.E. détachent auprès de lui des éléments de leur personnel (Air France, Club Méditerranée) ; le G.I.E. bénéficie d'avantages divers (réductions ou priorité sur les transports).

- enfin, une dernière opération provoque un accroissement des crédits : les reports de sommes non consommées au titre des exercices antérieurs.

La question capitale, pour apprécier l'action du G.I.E., est de déterminer sa capacité à entraîner ses partenaires (1) à financer des actions de promotion touristique sur les marchés étrangers. Les crédits d'Etat ont un rôle majeur d'incitation.

Deux indices révèlent que la situation, à cet égard, peut être considérée comme satisfaisante.

Tout d'abord, le budget global du G.I.E. est passé de 8,5 millions de francs en 1980 à 13,1 millions de francs en 1981, ce qui représente une progression significative de 54,11 %.

En second lieu, la participation de l'Etat est revenue à 22,2 % en 1981, contre 25 % en 1980.

Le G.I.E. finance donc de plus en plus d'opérations avec une aide de l'Etat de moins en moins importante.

Une telle évolution est encourageante.

Votre rapporteur se demande seulement si la stabilité du montant des crédits constatée depuis deux ans traduit la volonté des pouvoirs publics de limiter le développement des activités du G.I.E. ou si elle n'est que la conséquence normale d'une participation plus importante des partenaires de l'Etat.

En tout état de cause, le maintien à 2 500 000 F. de la subvention ne permet pas d'envisager, en 1982, de nouvelles actions particulièrement importantes. Une réelle incertitude pèse donc sur l'avenir du G.I.E.

(1) Parmi les quatorze membres fondateurs se trouvent notamment Aéroport de Paris, Air France, l'Association Française d'Action Touristique (AFAT), le Club Méditerranée, etc... D'autres adhésions ont été ultérieurement recueillies (Hôtel George V, Club-hôtel, etc...)

## CHAPITRE VI

### UNE DEFAILLANCE : LA GESTION BUDGETAIRE ET COMPTABLE.

Votre rapporteur spécial a insisté, depuis de nombreuses années, pour obtenir une indispensable amélioration de la gestion budgétaire et comptable du Tourisme. Les remarques extrêmement critiques formulées par la Cour des Comptes peuvent ainsi apparaître comme la sanction méritée d'un laxisme réel. Néanmoins, à la suite des observations de la Haute Juridiction financière, quelques mesures semblent avoir été prises pour remédier aux insuffisances les plus vives : l'administration a manifesté, notamment, une attitude plus prudente vis-à-vis du recrutement d'agents contractuels.

Il ne faut cependant, en aucun cas, se satisfaire des résultats obtenus, encore trop timides.

Des progrès substantiels doivent être accomplis en vue de manifester une rigueur accrue, comme le prouve le rappel des quelques exemples qui suivent.

#### A. DES DEPENSES DE PERSONNEL FINANCEES SUR DES CREDITS DE MATERIEL ET D'EQUIPEMENT.

L'administration rémunère des personnels en imputant à des chapitres de matériel et d'équipement les dépenses correspondantes.

A l'origine de ces pratiques se trouve encore le chapitre 56-02 (« Aménagements touristiques de la Montagne, du Littoral et de l'Espace rural »), qui a permis de verser notamment les rémunérations suivantes accordées à :

- deux chargés de mission dans les Services d'études et d'aménagement touristique (SEAT) (après transfert au chapitre 44-01 « Actions d'intérêt touristique »).

- seize chargés de mission dans les régions, dans les Délégations régionales, correspondant à 19 emplois créés au premier collectif de 1981 (après transfert au même chapitre 44-01).

- onze agents, dont la prise en charge varie de 50 à 100 %, dans les départements d'outre-mer (après transfert au même chapitre 44-01).

- un chargé de mission dans le S.E.A.T. (après transfert au chapitre 56-01, « Aménagement touristique du territoire »).

## B. DES DEPENSES DE MATERIEL FINANCEES SUR DES CREDITS D'EQUIPEMENT.

Ces irrégularités intéressent surtout les services d'études et d'aménagement touristique (S.E.A.T.) : 142 000 F. (transfert du chapitre 56-02) ; 235 000 F. (transfert du chapitre 56-02) ; 450 000 F. (transfert du chapitre 56-02), etc...

## C. DES FRAIS DE DEPLACEMENT FINANCES SUR DES CREDITS D'EQUIPEMENT.

Les irrégularités intéressent surtout les services d'études et d'aménagement touristique (S.E.A.T.) : 200 000 F. (transfert en provenance du chapitre 56-02) ; 350 000 F. (transfert en provenance du chapitre 56-02), etc...

## D. DES DEPENSES DE SUBVENTION FINANCEES SUR DES CREDITS D'EQUIPEMENT.

Le chapitre 44-01 (« Actions d'intérêt touristique ») bénéficie traditionnellement, en cours d'année, de crédits en provenance du chapitre 56-02 (« Aménagements touristiques de la montagne, du littoral et de l'espace rural »). Il reçoit même des dotations d'autres budgets (Services Généraux du Premier Ministre, notamment).

## E. UN CHAPITRE D'EQUIPEMENT DONT LA DOTATION INITIALE EST NULLE AU MOMENT DU VOTE PAR LE PARLEMENT ET DONT LES CREDITS, LORS DU REGLEMENT DU BUDGET, REPRESENTENT PLUSIEURS MILLIONS DE FRANCS.

Aucun crédit n'est inscrit au chapitre 56-01 (« Etudes pour l'aménagement touristique du territoire »). Mais pour 1981, le montant des crédits transférés à ce chapitre, en cours d'exercice, par transferts à partir du « chapitre réservoir » 56-02, atteint 4 525 000 F.

De plus, le chapitre 56-01 a été crédité, par le premier « collectif » pour 1981, d'une dotation de 2 776 000 F. pour financer une nouvelle - et indispensable - « enquête aux frontières sur la fréquentation des touristes étrangers ».

Mais il n'est pas convenable de demander au Parlement l'autorisation d'engager des dépenses qui n'ont pas été évaluées. Votre rapporteur spécial formule les plus expresses réserves sur cette pratique, qui altère l'information des Assemblées.

## **F. DES ENGAGEMENTS DE DEPENSES IRREGULIERS.**

Le rapport annuel du Contrôleur Financier sur l'exécution du budget relève un certain nombre d'irrégularités.

Ainsi, au cours des derniers exercices, certaines justifications ne figuraient pas dans les dossiers : pour des marchés, passés sans appel à la concurrence, pour des subventions à des associations (pas de budget prévisionnel, pas de rapport financier sur l'exercice précédent), pour des aides à l'équipement (absence de devis détaillés, de plans de financement, avis des commissions d'opérations immobilières).

Au cours de sa séance du 21 octobre 1981, la Commission a procédé, sur le rapport de M. Yves Durand, rapporteur spécial, à l'examen du projet de budget pour 1982 du Tourisme.

Sous le bénéfice des observations contenues dans le rapport de M. Yves Durand, votre Commission a adopté les crédits du Tourisme.